RECOURS ET SANCTIONS EN CAS DE CONTRAVENTION AUX RÈGLEMENTS D'URBANISME

INTRODUCTION

Dans le but de contrôler l'utilisation du sol sur son territoire, le conseil municipal adopte des règlements d'urbanisme. Il agit ainsi parce qu'il souhaite la réalisation de certains projets, le mieux-être des contribuables, l'amélioration de la gestion municipale, la rentabilisation des services existants. L'application des règlements ne se fait pas sans difficulté parce que les règles en vigueur posent des conditions et imposent des restrictions à tous ceux qui veulent utiliser un terrain, y ériger une construction ou modifier une activité en cours d'exercice.

Lorsque le conseil municipal s'engage du point de vue politique en adoptant ou en modifiant les règles du jeu en matière d'urbanisme, il est important de préciser les obligations et les responsabilités que chacun doit assumer pour assurer le respect d'une réglementation en vigueur.

Le présent document vise donc à familiariser les membres du conseil municipal, les officiers et employés municipaux, de même que toute personne concernée, à ce qui peut arriver en cas de contravention aux règlements. On passe en revue les recours appropriés et les sanctions qui sont recherchées. Le but poursuivi par l'application des règlements peut être de dissuader un contrevenant; il pourra aussi être de corriger une situation qui entraîne des inconvénients à certaines personnes ou qui compromet des objectifs définis dans l'intérêt de la collectivité.

1. TYPES DE RECOURS ET SANCTIONS

En plus des deux grandes catégories de recours le plus fréquemment utilisés, soit le recours pénal et la requête pour obtenir une ordonnance de cesser de faire, on distingue aussi la requête en annulation d'une opération cadastrale ou du morcellement d'un lot par aliénation et la requête en démolition. Il existe d'autres types de recours comme le recours en cassation ou en annulation d'un règlement et le recours en dommages-intérêts; toutefois ceux-ci ne seront pas traités dans le présent document. Les recours présentés ici concernent l'application des règlements d'urbanisme et non pas la surveillance de l'administration municipale ou la légalité des gestes du conseil municipal.

1.1 RECOURS DE TYPE PÉNAL

En vertu des articles 369 de la Loi sur les cités et villes et 455 du Code municipal, le conseil peut imposer des amendes pour toute infraction à ses règlements. Il doit cependant le prévoir dans chacun des règlements pour lesquels il veut utiliser ce recours pénal. À défaut d'adopter de telles dispositions réglementaires, le conseil ne pourra s'adresser à un tribunal pour lui demander d'appliquer une pénalité non prévue. Le conseil a le choix de prévoir une amende ou l'emprisonnement à défaut de paiement de l'amende ou l'emprisonnement seulement. Mentionnons que l'emprisonnement cesse dès que l'amende a été payée et il ne doit pas excéder deux mois en vertu de la Loi sur les cités et villes et un mois en ce qui concerne le Code municipal.

En imposant une amende, le conseil peut préciser dans son règlement si c'est avec les frais ou sans les frais de cour. Ces frais sont généralement à la charge de la partie perdante à moins que le tribunal n'en décide autrement. Ils varient notamment selon le type d'infraction, le nombre de témoins, la durée de l'audience. Rappelons cependant que chaque partie assume les honoraires de son avocat, qu'elle perde ou qu'elle gagne.

À l'exception des cas pour lesquels il en est autrement prescrit par la loi, l'amende ne doit pas excéder trois cents dollars (300 $). Au lieu d'une pénalité fixe, la disposition réglementaire peut prévoir un minimum ou un maximum, ou les deux, laissant ainsi à la discrétion du tribunal le soin d'imposer la pénalité à l'intérieur des montants fixés.

Une infraction à un règlement d'urbanisme est une infraction dite «continue». De fait, il s'agit de la même infraction qui se poursuit dans le temps et la loi prévoit que cette continuité constitue, jour par jour, une infraction séparée. Cela veut dire que la corporation municipale peut prendre une poursuite pour chaque jour où l'infraction se continue, avec autant de pénalités qu'il y a de jours. Il faut cependant s'assurer que la preuve

de l'infraction peut être faite pour chaque jour mentionné. En pratique, le recours à l'infraction continue est utilisé pour dissuader un contrevenant pour qui une simple amende d'un jour ne serait pas suffisante.

La poursuite pénale pour une infraction à un règlement d'urbanisme est intentée devant la Cour municipale s'il en existe une qui ait compétence sur le territoire de la municipalité, sinon devant la Cour provinciale dans le district duquel la pénalité a été encourue. Toute poursuite en recouvrement des amendes doit être, sous peine de déchéance, commencée dans les trois mois après le jour où elles ont été encourues pour les municipalités régies par le Code municipal (art. 1108) et dans les six mois pour les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes (art. 576).

Les effets du recours pénal sont limités et donc utiles seulement si l'on escompte ainsi dissuader un contrevenant. Ce recours pourra s'ajouter à une requête dans le but d'obtenir un jugement de cour qui ordonne par exemple, de cesser d'utiliser un bâtiment à l'encontre d'un règlement de zonage.

1.2 REQUÊTE EN CESSATION

a) Dans le cas où une utilisation du sol ou une construction est incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction, il s'agit d'abord de faire cesser la contravention aux règlements d'urbanisme en vigueur. Ce recours est prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. C'est donc un recours statutaire qui ne repose pas sur un pouvoir habilitant comme dans le cas d'un recours de type pénal. C'est pourquoi le conseil municipal n'a pas à adopter un règlement prévoyant la requête en cessation.

   Ce recours s'exerce par requête devant la Cour supérieure. Par requête, on entend une demande, faite à un tribunal, qui expose les faits en litige, identifie les personnes concernées et mentionne les sanctions recherchées. Il s'agit d'une procédure instruite et jugée d'urgence, aux effets semblables à l'injonction. Le non-respect d'une ordonnance peut entraîner une condamnation pour outrage au tribunal selon les règles du Code de procédure civile.

   Si le contrevenant a effectué des travaux ou entrepris une construction à l'encontre d'un règlement d'urbanisme, il ne suffira pas d'interrompre les travaux en cours ou de cesser l'utilisation illégale. Pour que le remède soit utile, la Cour pourra aussi ordonner l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la loi et aux règlements et pourra ordonner la démolition de la construction ou la remise en état du terrain s'il n'existe pas d'autre remède utile. Tous ces travaux sont aux frais du propriétaire et le tribunal peut, si ce dernier ou la personne qui a la garde de l'immeuble ne procède pas dans le délai que lui impartit la Cour, autoriser la municipalité à y procéder aux frais du propriétaire du bâtiment.

   Le coût des travaux de démolition, de réparation, d'altération, de construction ou de remise en état d'un terrain, encouru par une municipalité régionale de comté ou une municipalité lors de l'exercice des pouvoirs prévus à la loi, constitue contre la propriété une charge assimilée à la taxe foncière et recouvrable de la même manière.

   Ce recours statutaire est ouvert à la municipalité régionale de comté aussi bien qu'à la municipalité dont l'intérêt à faire respecter des règlements d'urbanisme est reconnu. Toute personne qui a un intérêt suffisant (réf. à 2.1) peut aussi se prévaloir de ce recours sans toutefois bénéficier des moyens d'exécution qui sont à la seule disposition des corporations municipales.

   En outre, ce recours peut être utilisé par le ministre de l'Environnement lorsque l'utilisation du sol ou une construction est incompatible avec une disposition d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction portant sur la protection des rives, du littoral ou des plaines inondables (L.A.U., art. 227.1).

b) Une intervention gouvernementale dont la conformité n'a pas été vérifiée selon la procédure des articles 149 et suivants ou qui n'est pas conforme aux dispositions d'un règlement de contrôle intérimaire ou aux objectifs d'un schéma d'aménagement, peut être l'objet d'une requête en cessation et des autres remèdes prévus qui peuvent aller jusqu'à la démolition ou la remise en état des lieux (L.A.U., art. 227, 2°).

c) Le même recours peut être utilisé (L.A.U., art. 229), toujours selon les mêmes modalités, par le procureur général en plus de la municipalité régionale de comté, de la municipalité et de tout intéressé, pour ordonner la cessation de toute utilisation du sol ou de toute construction entreprise à l'encontre du contrôle intérimaire légal (L.A.U., art. 61), d'un règlement de contrôle intérimaire (L.A.U., art. 65) ou à l'encontre des dispositions prévues lors de la déclaration d'une zone d'intervention spéciale (L.A.U., art. 162).

1.3 REQUÊTE EN ANNULATION

a) Un lotissement ou une opération cadastrale fait à l'encontre d'un règlement de lotissement est annulable. Ce recours s'exerce de la même manière que dans le cas d'une ordonnance de cesser de faire, c'est-à-dire par requête.

   Tout intéressé, y compris la municipalité régionale de comté ou la municipalité sur le territoire de laquelle le lot est situé, peut s'en prévaloir sous réserve de démontrer un intérêt suffisant (L.A.U., art. 228).

b) Une requête en annulation peut aussi être adressée à la Cour supérieure dans le but de faire annuler une opération cadastrale ou un morcellement par aliénation fait à l'encontre du contrôle intérimaire légal (L.A.U., art. 61), d'un règlement de contrôle intérimaire (L.A.U., art. 65) ou à l'encontre des dispositions prévues lors de la déclaration d'une zone d'intervention spéciale (L.A.U., art. 162). L'article 230 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme mentionne spécifiquement l'intérêt du procureur général dans ce dernier cas en plus des autres intéressés dans une requête en annulation.

1.4 REQUÊTE EN DÉMOLITION[1]

La requête en démolition est un recours spécial qui ne concerne qu'indirectement l'application des règlements d'urbanisme. Ce recours n'a pas pour but de faire respecter la réglementation d'urbanisme puisqu'un bâtiment détruit, devenu dangereux ou ayant perdu la moitié de sa valeur par vétusté, par incendie, par explosion ou par quelque autre cause, peut par ailleurs être conforme aux règlements. Ce recours vise la sécurité des personnes et il peut être intenté par la municipalité régionale de comté, la municipalité ou tout intéressé (L.A.U., art. 231). Si elle est accordée, une telle requête permet éventuellement l'implantation d'une nouvelle construction conforme aux règlements et le cas échéant, au règlement de construction.

La Cour supérieure va d'abord considérer si des travaux peuvent être effectués pour assurer la sécurité des personnes et, s'il n'existe pas d'autre remède utile, elle pourra ordonner la démolition de la construction. En cas d'urgence exceptionnelle, le tribunal peut autoriser la municipalité régionale de comté ou la municipalité à exécuter ces travaux ou à procéder à cette démolition sur le champ et à en réclamer le coût au propriétaire du bâtiment. Dans tous les cas, le tribunal peut enjoindre les personnes qui habitent le bâtiment à l'évacuer dans le délai qu'il indique.

2. CHOIX DU RECOURS

Dans quels cas doit-on prendre une poursuite donnant ouverture à l'amende et dans quels cas doit-on s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir une ordonnance? Il n'y a pas de règle absolue dans le choix du recours. Chaque infraction doit être évaluée selon les circonstances, la gravité de l'infraction et les moyens d'y remédier. Le conseil municipal a une grande discrétion quant aux moyens qu'il peut utiliser et la Cour ne décidera que sur les remèdes demandés.

Si une simple amende, dans le cas, par exemple, de l'utilisation illégale d'un bâtiment commercial dans une zone exclusivement résidentielle, n'est pas susceptible de dissuader le contrevenant, le recours à une ordonnance sera certainement plus efficace. En effet, celui qui contrevient à une ordonnance est réputé coupable d'outrage au tribunal et est passible d'une amende n'excédant pas cinq mille dollars (5000 $) ou d'un emprisonnement d'au plus un an. Le recours prévoyant l'amende n'exclut donc pas, en cas d'insuffisance, le recours afin d'obtenir une ordonnance de la Cour supérieure.

Par contre, dans le cas d'une construction ou d'un usage conforme aux règlements d'urbanisme, mais qui a été réalisé sans permis, le recours à l'amende semble plus approprié. Le choix du recours est donc une question qui doit être étudiée en fonction du moyen le plus efficace pour remédier à une situation d'infraction. Selon le choix ou la combinaison de choix décidée par le conseil municipal, le procureur de la municipalité entreprendra les procédures devant la cour compétente.

2.1 NOTION D'INTÉRÊT

Qui peut décider de poursuivre un contrevenant? Toute personne qui a un intérêt suffisant peut entreprendre une telle démarche. C'est donc dire que la corporation municipale n'est pas la seule et unique responsable d'une action en justice. Aucune disposition n'oblige le conseil municipal ni personne d'autre à prendre des procédures pour faire respecter les règlements en vigueur. Cependant, suite à l'évolution récente de la jurisprudence, on peut se demander si le conseil municipal n'a pas au moins la responsabilité d'examiner les cas de contravention. Par ailleurs, il conserve l'entière discrétion de sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre un contrevenant.

Lorsque la loi ne précise pas qui a un intérêt distinct à engager une poursuite ou si la loi mentionne seulement que tout intéressé peut le faire, le demandeur devra commencer par démontrer au tribunal qu'il a un intérêt personnel et certain dans cette démarche. Le conseil, au sein de la corporation municipale, a comme rôle d'adopter des règlements et d'en assurer le suivi; à ce titre, la corporation a un intérêt certain. De même, un intéressé peut être un voisin et la jurisprudence considère également comme intéressé un propriétaire de la zone (ou du secteur) dans laquelle l'infraction aux règlements d'urbanisme est commise.

2.2 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL

Une cour municipale a compétence pour des infractions commises sur le territoire municipal pour lequel elle a été constituée. Il se peut qu'à la suite d'une entente approuvée par le gouvernement, cette cour ait aussi compétence sur le territoire d'une ou plusieurs autres municipalités. Toutefois, pour être partie à une telle entente, le territoire d'une municipalité doit être situé, en tout ou en partie, dans le même district judiciaire que la municipalité où se retrouve la Cour municipale ou dans un rayon de 25 kilomètres.

Le Code municipal et la Loi sur les cités et villes prévoient que les amendes imposées en vertu de ces deux lois peuvent être recouvrées devant un juge de la Cour municipale ou s'il n'en existe pas, devant la Cour provinciale.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, aux articles 227, 227.1 et 229, prévoit que c'est la Cour supérieure qui entend une requête demandant une ordonnance afin de faire cesser une utilisation du sol incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction ou un règlement de contrôle intérimaire. De même, c'est la Cour supérieure qui entend une requête en annulation d'une opération cadastrale ou du morcellement d'un lot fait par aliénation (L.A.U., art. 230) ou une requête en démolition (L.A.U., art. 231).

3. DÉMARCHE SUGGÉRÉE EN CAS DE CONTRAVENTION

La responsabilité de l'application des règlements comprend une démarche générale et une identification précise des responsa-

1 Un recours semblable est prévu aux articles 76 à 82 de la Loi sur la qualité de l'environnement qui visent la santé et la sécurité des personnes. Toute personne qui constate l'existence d'une nuisance ou d'une cause d'insalubrité dans un immeuble, peut adresser une plainte à la municipalité qui doit faire visiter les lieux et procéder à une enquête. Sur requête de la municipalité, la Cour pourra ordonner la démolition s'il n'existe pas d'autre remède utile.

bilités de chacun (voir le tableau : Démarche suggérée à la corporation municipale en cas de contravention). Avant de conclure à une infraction, il faut que celle-ci soit constatée. Le *constat d'infraction* est habituellement dressé par la personne chargée d'effectuer des travaux d'inspection[1].

Dès qu'une infraction est constatée, il y a lieu de prévenir celui qui contrevient aux règlements dans les meilleurs délais (Étape 2 du tableau : *avis au contrevenant*). Par exemple, il se peut que l'infraction se produise par inadvertance ou par manque d'information ; si l'ordre de cesser les travaux tarde à venir, la remise en état des lieux, le cas échéant, risque de devenir plus onéreuse. Dans le but de maintenir un climat de confiance, il y a en quelque sorte intérêt commun à ce qu'un premier avis soit donné avec le plus de diligence possible. Cet avis devrait préciser à quelle disposition réglementaire l'ouvrage ou la construction en cours contrevient et dans quel délai la situation doit être corrigée dans le cas où il est possible d'y remédier rapidement.

Dans tous les cas, le fonctionnaire responsable de la délivrance des permis et certificats fera *rapport au conseil* municipal des contraventions constatées. Le conseil sera alors en mesure de prendre une décision éclairée et d'autant plus rapidement s'il dispose d'un personnel dont la formation et l'expérience l'habilitent à soumettre une première évaluation de la situation, c'est-à-dire les circonstances particulières de la contravention, les implications sur d'autres interventions, les corrections à apporter, les difficultés d'interprétation des dispositions elles-mêmes, etc. (Étape 4 du tableau : *décision du conseil*).

Avant de décider d'entreprendre une action en justice, un *avis juridique* peut être requis pour préciser les bases juridiques sur lesquelles le conseil municipal va s'appuyer. Une corporation municipale doit se faire représenter par un procureur devant les tribunaux. Celui-ci pourra la conseiller notamment sur le type de recours pertinent, le *tribunal compétent* pour entendre la cause, les négociations en vue d'un règlement hors cours et, dans certains cas, des modifications à apporter à la réglementation en vigueur lorsque celle-ci s'avérera impuissante à exercer le contrôle souhaité par le conseil municipal.

À moins d'un règlement hors cours ou de l'abandon des procédures par le demandeur (celui qui présente la requête), le recours en justice se termine par un jugement de la cour qui, selon le cas, rejette la requête en tout ou en partie ou ordonne, par exemple, de remettre les lieux en état, de cesser d'utiliser un bâtiment à l'encontre du règlement de zonage ou qui impose une amende. Ce jugement est susceptible d'exécution par divers moyens. La corporation municipale peut aussi demander au tribunal de procéder à la remise en état des lieux elle-même et aux frais du contrevenant si ce dernier ne procède pas dans le délai fixé par le tribunal.

1 Le droit d'entrer et de visiter une propriété, c'est-à-dire de pénétrer sur un terrain privé et d'examiner, s'il y a lieu, les bâtiments ou autres objets qui s'y trouvent doit être explicitement confié à une personne autorisée. Le conseil municipal peut adopter ou modifier un règlement à cet effet dans le but de constater si les règlements du conseil sont respectés et d'obliger les propriétaires ou occupants à recevoir l'inspecteur ainsi autorisé à inspecter les lieux. (Code municipal, art. 492 et Loi sur les cités et villes, art. 411, al. 1).

4. COMMENT ÉVITER LES RECOURS EN JUSTICE

Dans un esprit de collaboration et d'harmonie, les recours en justice ne sont pas les premiers moyens à utiliser pour assurer l'application des règlements d'urbanisme. La prévention des conflits demeure préférable à leur résolution par un tribunal. C'est pourquoi l'administration municipale doit tout mettre en œuvre pour informer adéquatement, exercer une surveillance continue et effectuer les contrôles qui s'imposent au bon moment.

4.1 INFORMATION

Les règlements d'urbanisme sont opposables à tout intervenant à l'exception du gouvernement, de ses ministères et mandataires, c'est donc dire qu'ils créent des obligations à un grand nombre de personnes. Dans ce contexte, la loi impose une procédure d'adoption et de modification qui implique l'obligation de publiciser certains gestes ou certaines étapes. Cette publicité doit se faire sous forme d'avis affiché au bureau municipal ou publié dans un journal. Un contribuable doit également pouvoir trouver, s'il le désire, non seulement copie des règlements en vigueur mais toute l'information nécessaire pour l'aider à comprendre et à se conformer s'il est concerné.

La demande d'un permis ou d'un certificat constitue pour la municipalité un moment privilégié d'informer le requérant de ses droits et de ses obligations. Encore faut-il qu'il sache à temps que l'intervention projetée, par exemple l'enregistrement d'une opération cadastrale, la rénovation d'un bâtiment ou son agrandissement, est visée par les règlements d'urbanisme. La délivrance d'un permis ou d'un certificat selon le cas, atteste de la conformité de l'intervention projetée sur la foi des documents présentés et des déclarations faites au moment de la demande. Elle vise, en outre, à faciliter la gestion et, en cas de conflit, à faciliter la preuve.

4.2 SURVEILLANCE ET CONTRÔLE

Les règlements d'urbanisme créent des conditions qui subsistent au cours du temps et qui déterminent les usages et les modalités d'occupation des immeubles. On peut considérer que la responsabilité de leur application est partagée entre plusieurs intervenants : le conseil municipal, les officiers et employés municipaux, les contribuables résidant sur le territoire municipal. Ces derniers doivent s'informer des dispositions qui affectent leurs immeubles, et leur ignorance des règles en vigueur constitue toujours une bien piètre défense. Il en est des règlements d'urbanisme comme du Code de la route, ils ont été édictés pour être respectés. Un manquement constitue une faute même si la sanction n'est pas toujours appliquée.

D'un autre côté, le conseil municipal qui adopte les règlements s'engage par le fait même à mettre en place et à maintenir des mécanismes adéquats pour en assurer la saine gestion. En plus de l'obligation d'informer, il faut notamment tenir à jour des dossiers qui permettent d'assurer un suivi des interventions réglementées, effectuer des visites de contrôle, évaluer de temps à autre les ajustements requis.

De plus, les moyens à mettre en œuvre, par exemple, pour l'inspection des travaux, seront différents selon qu'il s'agit de délivrer un permis sur la base des documents fournis et des déclarations du requérant ou selon qu'il s'agit de délivrer un certificat d'occupation attestant de la conformité d'une construction aux plans et documents approuvés au préalable et selon les exigences d'un règlement en vigueur.

L'adoption d'un règlement ne peut pas être considérée comme une simple incitation du conseil municipal auprès de ses contribuables à l'effet de tenir compte de certaines règles. Avant d'adopter une réglementation sévère, le conseil devrait évaluer l'à-propos des normes retenues à l'égard des objectifs poursuivis, sa capacité administrative de les gérer et sa volonté politique d'engager et de soutenir des officiers et employés compétents en la matière.

DÉMARCHE SUGGÉRÉE À LA CORPORATION MUNICIPALE EN CAS DE CONTRAVENTION		
ÉTAPES	**MOYENS**	**RESPONSABLES**
1. CONSTAT D'INFRACTION	Visite des lieux	Inspecteur en bâtiments
2. AVIS AU CONTREVENANT	Avis, mise en demeure ou ordre de cesser les travaux	Inspecteur, secrétaire-trésorier, greffier ou avocat mandaté par résolution
3. RAPPORT AU CONSEIL	Compte-rendu, constat d'infraction	Inspecteur, secrétaire-trésorier ou greffier
4. DÉCISION DU CONSEIL	Résolution du conseil précisant ses intentions, mandat au conseiller juridique	
5. CONSULTATION D'UN AVISEUR LÉGAL (peut être requise à toute autre étape)	Rapport au conseil	
6. ACTION OU REQUÊTE AUPRÈS DU TRIBUNAL COMPÉTENT	Procédure écrite précisant les moyens à prendre (amende, annulation, etc.)	Avocat mandaté par résolution (corporation municipale doit se faire représenter)
7. JUGEMENT	Exécution des sanctions (amendes ou autres)	À défaut, la municipalité procède aux frais du contrevenant

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction:

François Marchand, avocat-urbaniste
Louise Beaulieu, urbaniste

Collaboration spéciale:

Roger P. Martel, urbaniste

Assistance technique:

Francine Chamberland, secrétaire

Dépôt légal — 1er trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-18922-1
Gouvernement du Québec, 1988

Collection «Aménagement et urbanisme»
Règlements d'urbanisme

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales